A NOVA ECONOMIA BRASILEIRA

Em linhas gerais, o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil nos últimos anos parte do reconhecimento ortodoxo de que qualquer processo de desenvolvimento há que se assentar no binômio poupança-mercado: o primeiro requisito para a sustentação de um crescimento rápido e duradouro é a sustentação de uma alta taxa de poupança que permita financiar os investimentos necessários ao crescimento econômico do país; o segundo é o de um mercado ativo e em expansão, capaz de sustentar o interesse nos novos investimentos e nos aumentos de produção. Fora esse binômio clássico, o Brasil apresentou uma peculiaridade no seu modelo econômico dos últimos anos e que merece especial menção: a abertura para o exterior.

MARIO HENRIQUE SIMONSEN

A palavra ''planejamento'' tem sido usada no Brasil de forma livre e imprecisa, abrangendo tanto o microplanejamento setorial como o planejamento macroeconômico mais integrado. Seria talvez conveniente maior esforço de precisão semântica, pela diferenciação entre simples *declarações de política*, *programas de desenvolvimento* e *planos de desenvolvimento*.

ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS

MARIO HENRIQUE SIMONSEN

(Nascido em fevereiro de 1935, no Estado da Guanabara)

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Oficial da Reserva da Marinha — CIORM — 1956. Engenheiro Civil, com especialização em Engenharia Econômica. Formado pela Escola Nacional de Engenharia, da Universidade do Brasil, em 1957. Economista — Formado pela Faculdade de Economia e Finanças da Universidade do Rio de Janeiro, em 1963.

CARGOS EXERCIDOS

Professor do Curso de Engenharia Econômica, da Escola Nacional de Engenharia — 1958/1960. Professor do Curso de Aperfeiçoamento de Economistas, do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas 1961/1974. Diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas 1965/1974. Ex-Vice Presidente do Banco Bozano, Simonsen de Investimentos e das demais empresas do Grupo Bozano, Simonsen 1969/74. Presidente da Fundação MOBRAL — Movimento Brasileiro de Alfabetização 1970/74. Ministro de Estado da Fazenda.

TRABALHOS PUBLICADOS

Ensaios sobre Economia e Política Econômica. A Experiência Inflacionária Brasileira. Bases para um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico. Brasil 2001. Brasil 2002 — Teoria Macroeconômica (2 volumes). Teoria Microeconômica (4 volumes).

ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS
(Nascido em abril de 1917, em Cuiabá, no Estado de Mato Grosso)

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Diplomou-se em Filosofia, em 1934, e Teologia, em 1937, no Seminário Católico de Guaxupé, no Estado de Minas Gerais. Diplomado em Economia, pela Universidade George Washington, Washington, D.C. Estudos de Pós-Graduação na Universidade de Columbia, cidade de New York. Doutor Honoris Causa, pela Universidade de New York.

CARGOS EXERCIDOS

Professor de Moeda e Crédito e Ciclos Econômicos na Faculdade de Economia, Universidade do Brasil (1956/1961). Conselheiro Econômico da Comissão Brasil-Estados Unidos do Desenvolvimento Econômico (1951/1953). Diretor, Superintendente Geral e Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (1952/1959). Secretário Geral do Conselho Nacional do Desenvolvimento (1956/1959). Embaixador Itinerante para negociações financeiras na Europa Ocidental (1961). Embaixador do Brasil nos Estados Unidos (1961/1963). Ministro do Planejamento e Coordenação Geral (1964/1967). Membro do Comitê Interamericano de Aliança Para o Progresso, representando o Brasil, Equador e Haiti (1964/1967). Presidente do Banco de Investimento e Desenvolvimento Industrial S/A — Investbanco — (desde abril de 1967). Presidente da CICYP (Conselho Interamericano do Comércio e Produção). Membro do Comitê Pearson do Banco Mundial. Membro do Comitê Executivo do Centro de Pesquisas para o Desenvolvimento Internacional.

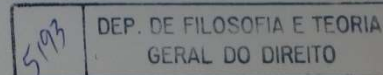
TRABALHOS PUBLICADOS

Ensaios de História Econômica e Sociologia. Economia, Planejamento e Nacionalismo. A Técnica e o Riso. Função da Empresa Privada. A Moeda, o Governo e o Tempo. Do outro lado da cerca. Ensaios contra a maré. Temas e Sistemas. Política Econômica e Mitos Políticos.

MARIO HENRIQUE SIMONSEN
ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS

A NOVA ECONOMIA BRASILEIRA

3.ª edição

LIVRARIA JOSÉ OLYMPIO EDITORA
RIO DE JANEIRO/1979

CAPITULO X

A OPÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

O apreciável sucesso econômico dos anos recentes, aliado ao entusiasmo motivacional criado pela execução de grandes projetos e pelo desafio de integração nacional, comprou para o Brasil tempo de espera para cuidar do problema de institucionalização política. Trata-se de "institucionalizar a estabilidade", até agora acompanhada de um certo grau de autoritarismo e coerção.

Não é unânime a consciência da necessidade de um esforço de descompressão do sistema político. Como fez notar recentemente um de nossos cientistas políticos, detectam-se duas posições que se poderiam chamar de "naturalistas". Uma delas, a escola *economicista,* pressupõe que a distensão política "será natural e automaticamente produzida como resultado de um amadurecimento do sistema econômico acompanhado da criação de razoável montante de riqueza nacional.[1] A outra se baseia na expectativa de que um fracionamento da elite dirigente acabaria por levar a um sistema político competitivo, alargando-se naturalmente a participação. A reorganização política surgiria então como resultado dessa participação alargada.

Uns e outros sobrestimam a produção de satisfações oriundas do êxito econômico, que certamente beneficiou desigualmente as diversas classes sociais, e subestimam o papel das instituições políticas na preservação da estabilidade alcançada nos últimos anos.

Cumpre por isso analisarmos objetivamente as perspectivas e obstáculos, assim como o ritmo e as formas possíveis de institucionalização política, de modo a evitar tanto o *"relapso na anarquia social"* como um eventual *"risco de recompressão"*.

10.1) *As premissas cruéis*

Há que começar esta análise por três premissas cruéis. A *primeira* é que vivemos uma conjuntura em que a *anormalidade* se

[1] Wanderley Guilherme dos Santos, Estratégias da Descompressão Política, Seminário sobre Problemas Brasileiros, Congresso Nacional, 1973, p. 11.

tornou *permanente*. A democracia se caracteriza pela sua enorme flexibilidade em absorver contestações. É essencialmente um sistema de administrar conflitos. Apenas, a contestação atual não se limita à dissenção *intra-sistêmica*... Com a guerrilha revolucionária e o terrorismo urbano, a contestação se torna anti-sistêmica, porque ideológica, e global, e voltada contra todo o sistema de valores societais. Somente as democracias altamente institucionalizadas podem absorver impunemente esse tipo de contestação e, assim mesmo, com substancial perda de eficácia econômica, como hoje ocorre nos Estados Unidos e na Itália.

Em *segundo* lugar, conquanto a contestação anti-sistêmica possa em alguns casos sèr agravada pela repressividade do sistema ou seu baixo coeficiente de participação, seria ingenuidade imaginar que a simples descompreensão política restauraria prontamente a lealdade ao sistema. Franquias democráticas existem em vários países, sem que tenha desaparecido a contestação terrorista e subversiva. Nem parecem estes movimentos estar sempre correlacionados com o grau de injustiça na distribuição de renda, pois que alguns dos países que melhor êxito obtiveram na redistribuição de renda, mesmo com sacrifício do ritmo de crescimento, têm sido expostos a sérias perturbações da ordem social pela rebelião contra a sociedade de consumo.

A *terceira* premissa cruel é que no atual contexto histórico, um certo grau de autoritarismo parece inevitável na fase final de modernização, isto é, na transição para a sociedade industrial, se bem que o autoritarismo por si só não traga nenhuma garantia de sucesso na modernização. (É bem verdade que alguns países, particularmente antigos domínios britânicos como o Canadá, a Austrália e Nova Zelândia, lograram completar seu processo de modernização mantendo a plenitude democrática. Trata-se, entretanto, de exceções que confirmam a regra. Exceções explicáveis pela sua relativa homogeneidade cultural, pela sua alta integração econômica com a Grã-Bretanha e pela importação de instituições políticas amadurecidas em longa experiência).

Essa desagradável conclusão é acentuada mesmo por "grandes liberais", como Raymond Aron e Gunnar Myrdal. Eis o que nos diz Raymond Aron.[2]

"Na fase primária de acumulação, há mister impor grande poupança coletiva, e rápido investimento. Qualquer que seja o regime político e social, deverá comportar uma autoridade

[2] Raymond Aron, *Nouvelles Leçons sur les Sociétés Industrielles*, Paris, NRF, 1964, pp. 361-2.

vigorosa; esta foi assegurada, no passado, na Europa Ocidental, mediante a sobrevivência de regimes absolutistas e, no caso da União Soviética, dos regores desumanos do stalinismo. É impossível dizer qual a forma exata que deve tomar o regime autoritário na fase de acumulação primária, mas pode-se afirmar que é improvável responder a esta fase de industrialização sem uma forte autoridade."

Myrdal, por sua vez, vê os países subdesenvolvidos estalados nos chifres de um dilema: de um lado, uma *democracia real* é necessária para superar estruturas sociais arcaicas e evitar excessiva desigualdade social, que embotaria a iniciativa, a poupança e os investimentos; mas à democracia torna ao mesmo tempo mais difícil para o governo conter o ritmo de crescimento de consumo na medida julgada necessária para o esforço de investimento exigido pelo desenvolvimento rápido.

O problema torna-se ainda mais sério nas sociedades que sofrem ao mesmo tempo de inflação e estagnação. Pois então se trava uma espécie de guerra civil incruenta, em que as diversas classes lutam pela redistribuição de fatias de um bolo insuficiente.

O cruel dilema político assinalado por Myrdal foi bem traduzido num parodoxo semântico, a que recorreu André Philip. Ao descrever o quase inevitável recurso a métodos autoritários para conter os ímpetos distributivistas e paternalistas, na fase de capitalização acelerada dos países subdesenvolvidos, fez ele uma curiosa distinção entre os regimes *"autoritários-liberais"*, que optam por planejamento descentralizado (como seria o caso do Brasil e do México), e os regimes *"autoritários-totalitários"*, que perfilham técnicas de planejamento centralizado segundo o estilo marxista.

Não é de estranhar portanto que o autoritarismo, longe de ser um caso de patologia política, parece ser hoje a forma política prevalecente na maioria dos países. E ao contrário do que se poderia esperar, quase dois terços dos países chamados autoritários estão sujeitos a autoritarismo civil e não militar.[3]

[3] Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, op. cit., p. [illegible]: "Tomando como indicador necessário da democracia, porém não suficiente, a existência de um sistema multipartidário efetivo, teremos 37 países autoritários e 3 democráticos na África, e respectivamente 13 e 9 na América, 24 e 6 na Ásia e 11 e 15 na Europa. Ademais, do total de 85 países classificados como autoritários, 52 podem ser considerados como submetidos a um autoritarismo civil, enquanto os demais 33 subsistem sob controle de autoritarismos militares."

10.2) *Relação entre estabilidade política e desenvolvimento econômico*

Os partidários do *economicismo*, que acreditam ser o desenvolvimento econômico a única tarefa urgente, seguindo-se-lhe por ordem de prioridade o desenvolvimento social, enquanto que o desenvolvimento político seria tarefa postergável, senão mesmo incômoda, postulam uma correlação positiva entre o desenvolvimento econômico e a estabilidade política.

Contudo, tanto a especulação teórica como a evidência empírica são inconclusivas, conforme o fez notar recentemente o Professor D. P. Bwy.[4] Marx enunciou a "lei da transformação da quantidade em qualidade", argüindo que, ao experimentar um grupo social uma deterioração do seu padrão de vida, sua dissatisfação deterioraria até a rebelião. O grande Tocqueville, entretanto, já havia notado que as revoluções podem ser também causadas pela frustração gerada pela elevação das expectativas. Lyforp S. Edwards precisa o conceito, ao indicar que o efeito desestabilizador provém do desnível entre a melhoria objetiva do padrão de vida e o aumento da expectativa psicológica:

> "Quando um grupo experimenta uma melhoria em suas condições de vida, também experimenta uma elevação no nível de seus desejos. Estes subirão mais rapidamente que aquela, levando à dissatisfação e rebeliões."

Essa tese parece confirmada pela análise de Crane Brinton em relação às quatro revoluções — a francesa, a inglesa, a americana e a russa — todos os quais países estavam em ascensão econômica anteriormente à revolução. É o que também nos indica recentemente Barrington Moore. Finalmente, James Davis argüi que tanto Marx como Tocqueville têm razão, se justapusermos os fenômenos:

> "As revoluções são mais prováveis quando um prolongado período de desenvolvimento econômico e social objetivo é seguido por um curto período de reversão aguda."

É o que teria acontecido na revolta egípcia de 1952, assim como nas revoluções mexicana (1910), boliviana (1952) e cubana (1958).

Dessarte, a excelente "performance" da economia brasileira nos últimos anos, em termos de desenvolvimento econômico, não traz de per si uma garantia de *estabilidade política*. Na realidade,

[4] D. P. Bwy, *Political Instability in Latin America: the crosscultural test of a causal model*", Latin American Research Review, vol. III, n.º 2, 1968.

um dos mais argutos cientistas sociais da atualidade, Seymour Lipset, argüi que, embora a validação de um sistema possa provir de sua *eficácia* em satisfazer as demandas da população, sua estabilidade política é melhor assegurada pela *legitimidade*, ou "lealdade política", definida esta como a capacidade de um sistema político de "engendrar e manter a crença que as suas instituições políticas são as mais adequadas à sociedade". É que a eficácia é um valor *instrumental*, enquanto a legitimidade é uma *dimensão afetiva*.

Seria interessante explorar ainda dois outros enfoques do problema. Segundo Almond e Verba, a legitimidade depende da congruência entre *cultura* e *estrutura*. Quando essa congruência existe, o povo tende a encarar como legitimada qualquer forma de organização política — tradicional, centralista — autoritária ou democrática. Entretanto, não nos podemos arrogar aqui o benefício dessa dúvida, pois o Brasil tem sofrido de instabilidade política sob vários tipos de regime, o que denotaria incongruência entre *cultura* e *estrutura*.

A formulação mais arguta dos pré-requisitos de estabilidade política parece ser a avançada pelo Professor Samuel Huntington, a que anteriormente se fez referência. Segundo ele, a estabilidade política depende do balanceio entre o grau de *participação popular* e o grau de *institucionalização política*, definida esta como "o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade".

Em termos sociológicos, a estabilidade política recente do Brasil, sob um regime que se poderia caracterizar como "autoritarismo transicional", é explicável como efeito conjunto;

— da legitimação pela *eficácia*, alcançada primeiramente pela reversão de uma situação caótica, depois, pelo ímpeto *reformista* e, finalmente, pelo sucesso *desenvolvimentista;*

— De uma redução do nível de *participação popular*, suficiente para compensar o retrocesso na institucionalização política.

Remanesce grave e importante, entretanto, o problema de melhorarmos o nível de institucionalização política. É que não podemos depender nem exclusivamente de uma sanção pela eficácia — e à luz dos precedentes históricos qualquer reversão de tendência pode gerar frustrações anti-sistêmicas — nem conter indefinidamente o anseio das massas de participarem crescentemente

no processo político. Pelo contrário, devemos utilizar, com um sentido de urgência, o tempo que nos foi concedido pelo sucesso econômico, para nos habilitarmos — mediante a institucionalização de um sistema político, dotado, como queria Lipset, de "adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência em sua organização e formas de proceder" — para acolher e absorver as demandas de participação oriunda do corpo político.

10.3) *Condicionantes da institucionalização política*

A doutrina oficial de todos os governos revolucionários que se sucederam desde 1964 é que o autoritarismo — que alguns preferem chamar de "democracia tutelar" — é um fenômeno de transição, a ser substituído por uma "estabilidade institucionalizada". Foi esse o objetivo do Presidente Castelo Branco ao promulgar a Constituição de 1967. Mesmo depois de restaurado em regime de exceção, em Dezembro de 1968, por causa do risco de relapso na instabilidade, o Presidente Costa e Silva se esforçou por restaurar o estado de direito. O Presidente Garrastazu Médici em seu primeiro pronunciamento à Nação, em Outubro de 1969, expressou a esperança de, ao término de seu mandato, deixar definitivamente instaurada a democracia. É conhecido o pensamento do Presidente Ernesto Geisel de que os instrumentos excepcionais não deveriam ter exercício duradouro ou freqüente, servindo apenas como potencial de contenção, e assim mesmo até que se desenvolvessem salvaguardas eficazes e remédios prontos, dentro do contexto constitucional.

Se o objetivo de restauração democrática é uma constante, há substanciais divergências quanto à sua urgência e exeqüibilidade, sem o perigo de relapso na desordem socio-política e sem o risco de recompressão. A institucionalização política, por mais desejável que seja, tem de ser aferida contra as realidades existenciais do Brasil de hoje.

É que o atual sistema autoritário se seguiu a experiências anteriores de democracia plena, participante e consensual. Adotado talvez prematuramente, o modelo que presidiu ao mais longo período de nossa evolução histórica foi o modelo chamado "consensual", ou de "reconciliação", com alguns interregnos ditatoriais entre 1930 e 1934 e novamente entre 1937 e 1945, quando a implantação do "Estado Novo" criou um sistema misto de autoritarismo e corporativismo. A partir de 1964, face à ameaça de

caos social, que poderia descambar num autoritarismo de esquerda, afastamo-nos novamente do modelo consensual, temporariamente inviabilizado pelas graves tensões da modernização. À míngua de objetivos sociais claros e de um mínimo de eficiência instrumental, o regime democrático representativo, baseado em ilimitado pluralismo partidário, com excessiva autonomia dos subsistemas de representação política e de administração regional, provou-se incapaz de manter uma elevada taxa de industrialização sem (a) excessiva inflação, (b) desordem social, e (c) grave desequilíbrio externo. O renascimento de um Executivo forte se impôs em 1964 como elemento de contenção do populismo distributivista, do regionalismo dispersivo e do personalismo político.

A liderança militar

A presença militar na política — responsável, com a cooperação de uma elite tecnocrática, pela reordenação econômica e política do país após 1964 — impõe um exame das tendência e tensões internas do "sistema". Diferindo quanto à urgência e oportunidade de institucionalização democrática, pode-se detectar entre os militares duas tendências: a daqueles que consideram a intervenção militar na política uma *missão* temporâria e a daqueles que a consideram uma *função* mais duradoura. Para aqueles, a intervenção militar na política deveria ser *precisa* nos objetivos e *limitada* no tempo. Seus objetivos deveriam ser: corrigir a indisciplina social, estancar a inflação, minorar os desequilíbrios sociais, lançar as bases para a retomada do desenvolvimento e compatibilizar as instituições democráticas com o reforço de segurança imposto pela contestação ideológica e pela guerrilha subversiva. O Presidente Castelo Branco, líder dessa corrente, encarava com apreensão uma longa permanência dos militares na política. Exposta aos ventos abrasivos do cotidiano administrativo e às tentações corruptoras do Poder Político, a classe militar acabaria infirmando suas credenciais de "reserva moral" da Nação, de Poder Moderador e de nume tutelar para situações de emergência.

As Forças Armadas, segundo ele, dever-se-iam confinar ao seu papel constitucional, implícito e tradicional, de *Poder Moderador*. Papel constitucional *implícito* porque, com exceção apenas da Constituição Imperial de 1824, e da Constituição do Estado Novo de 1937, todas as demais constituições — as de 1891, 1934 e 1946 — estatuíram que os militares deviam obediência ao Executivo "dentro dos limites da lei". Ao silenciarem sobre qual

a autoridade interpretadora das leis, essas constituições deixaram um elastério que serviria para sancionar intervenções moderadoras do Poder Militar, em casos de desordem pública ou colapso institucional. (Curiosamente, foi um grande civilista, Rui Barbosa, que na Constituição de 1891 defendeu, em favor dos militares, o princípio da "obediência qualificada . . .").

A outra tendência interpreta a presença militar na política como uma *"função"* e não uma "missão". As Forças Armadas seriam o verdadeiro "partido do desenvolvimento", dotadas de maior organização, coerência e continuidade que os partidos políticos dominados, às vezes, por interesses setorialistas ou regionais.

Às Forças Armadas caberia dirigir e motivar; *à tecnocracia*, formular e equacionar; *aos partidos políticos*, sancionar e legitimar. A ordem de prioridades seria do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento social, e finalmente para o desenvolvimento político. Somente o desenvolvimento econômico acelerado, potenciado a ponto de se tornar autropropulsor, geraria recursos para a distribuição social, sem comprometer a acumulação, e daria folga psicológica para absorvermos atritos políticos, sem perigo de subversão. Dessarte, a restauração democrática não deveria ter calendário preciso.

Os pré-requisitos da normalização

Em variado grau, a liderança militar parece acreditar que a normalização democrática, além da consolidação do ritmo de desenvolvimento econômico, deveria ficar ligada ao progresso obtido na satisfação de certas condições, que alguns consideram indispensáveis e outros apenas desejáveis. Em primeiro lugar, suficiente *popularização da Revolução*, para eliminar o perigo de contestações eleitorais de tipo revanchista ou demagógico. Em segundo lugar, *ambiente internacional* favorável, particularmente em nossa imediata área de segurança na América Latina. Em terceiro lugar, uma renovação da *classe política* (Congresso e Executivos estaduais), a ser alcançada por qualquer dos três processos: a) *cassação* de subversivos e corruptos; b) *cooptação horizontal*, pela atração de tecnocratas e executivos para a área política; c) *recrutamento vertical*, pela cooptação de políticos jovens, bafejados pelo apoio militar, ou pela *eleição direta* de elementos não compromissados com postulados demagógicos e revanchistas. Em quarto lugar, o *controle* satisfatório de surtos terroristas e *extirpação* de focos de guerrilha revolucionária.

Qualquer que seja a divergência entre essas correntes de pensamento militar, duas coisas são claras. Uma é que a atual intervenção ultrapassou o caráter tradicional de *intervenção moderadora*. Tornou-se uma *intervenção estabilizadora* no plano político, e *reformista* no plano econômico e social. A outra é que as Forças Armadas não desejam uma escalada de *intervenção estabilizadora* para um tipo de *intervenção autocrática*. Isso torna oportuno e justificável reconsiderarmos objetivamente o problema de institucionalização política, preparando-nos tempestivamente para enfrentarmos uma desejável, e necessária, elevação do nível de participação popular no processo político. Da mesma forma que no campo econômico adotamos com êxito a técnica de gradualismo descrita nos capítulos anteriores, convém buscar um planejamento gradualista da descompressão política, para usar a expressão de Arpad Lazar, um modelo de "descompressão controlada", que não rompa o equilíbrio entre o "poder coercitivo" dos dententores do poder e a "força disruptiva" dos contestadores.

10.4) *Em busca de um modelo político*

A opção política que nos convém — e que é na realidade a opção consagrada pela Revolução de 1964 — é a da democracia participante com um Executivo Forte. O modelo apropriado é o *consensual*, pois que nossa sociedade, pelo menos em algumas regiões, já transitou da fase de modernização para a de industrialização. Os modelos chamados de mobilização (baseados na ideologia do partido único) e da autocracia modernizante (oligarquias militares), ou mesmo o modelo neomercantilista, baseado no capitalismo de Estado, eram mais apropriados a fases anteriores de nossa evolução política e econômica. Aplicá-los com atraso é regressão. Talvez tenhamos adotado prematuramente, antes mesmo de alcançarmos a fase de industrialização, o sistema de reconciliação; a democracia representativa entre nós permaneceu mais formal do que real. As vantagens da representatividade foram afogados no entrechoque de interesses regionalistas, clientelistas e personalistas. Mas chegamos, não obstante, a um grau suficiente de diferenciação de estruturas e de articulação de interesses grupais e regionais, que tornaria instável e impermanente o retorno a formas violentamente ideológicas, e rigidamente hierárquicas, de comportamento político.

Se a opção política da Revolução de 1964 é pelo sistema consensual de democracia participante com Executivo Forte, quais são os problemas que se apresentam para validar essa opção? O primeiro problema é o de *reconciliação popular;* o segundo, o de *institucionalização política.*

10.5) *A reconciliação popular*

O primeiro passo para validar a opção política da Revolução é o da comunicação, ou melhor, o da reconciliação popular. A importância do problema é que se os sistemas mobilizadores e autocráticos assentam muito na coação e pouco na informação, a restauração de um sistema consensual e participatório exige que gradualmente se substitua a coação pela informação.

Indiscutivelmente, na primeira fase revolucionária, após 1964, vários grupos sociais foram traumatizados, seja em virtude da drástica reorganização política, seja da penosa cirurgia econômica. Uma parcela da classe política foi assim alienada. Também o foi a classe estudantil, a despeito da meritória obra da Revolução em intensificar os investimentos em educação, que no quadriênio 1970/73 terão triplicado, em termos reais, comparativamente ao investido no triênio pré-revolucionário. Há que reconquistar a classe operária, traumatizada (a) pela cessação de extravagantes reajustamentos salariais (prontamente tragados, aliás, pela inflação), e (b) pela interrupção do processo de politização dos sindicatos. O trauma foi agravado pela insuficiente conscientização dos trabalhadores em relação aos benefícios indiretos embutidos nos atuais programas de habitação, saneamento, educação, reorganização de assistência social e criação de fundos patrimoniais. Há, finalmente, o problema da Igreja, que propende a um socialismo romântico, e, numa competição com o marxismo pela captura de grupos desprivilegiados, descamba às vezes num radicalismo desinformado quanto às realizações genéricas do capitalismo, e ao desempenho efetivo da economia brasileira.

A tarefa de substituir coação por informação parece hoje bastante mais viável que na primeira fase revolucionária. A dupla contestação à política econômica da Revolução, de ser incapaz quer de frear a inflação, quer de promover o desenvolvimento, encontra pouco eco atualmente, transcorrido o tempo necessário para que as medidas surtissem efeito. É inegável a correção de graves distorções da economia. A retomada do crescimento, um fato palpável. Foram medidas positivas a criação de mecanismos automáticos de

poupança e de incentivo para investimento nos setores de infra-estrutura; a reabilitação do crédito externo do país; a execução de profundas transformações institucionais, pelo exercício da "imaginação reformista" descrita no capítulo 5.

Apesar da bagagem de realizações da Revolução de 1964, o esforço de reconciliação para permitir o adequado funcionamento democrático será lento e penoso. É que a popularização do regime, nos sistemas consensuais e puralistas, baseia-se na eficiência de desempenho e na sensibilidade aos reclamos de grupos, dado inexistirem, por definição, valores inquestionáveis ungidos de sacralidade. Trata-se de uma ideologia crítico-científica, a ser constantemente validada pela eficácia e legitimada pela tomada de contas por parte do eleitorado. Isso contrasta com os regimes de mobilização, onde existe uma ideologia compulsiva destinada a prover um sentido de solidariedade e identificação com o grupo; ou da autocracia modernizante, onde a personalidade carismática do chefe propicia um certo grau de solidariedade reverencial...[5]

Urge acautelarmo-nos contra fórmulas fáceis e perversas, a longo prazo contraproducentes, de "popularização do regime". Entre estas sobressaem duas, repetidamente tentadas na América Latina, com resultado negativo quer para o desenvolvimento econômico quer para o desenvolvimento político:

— o populismo distributivista
— a hiperexcitação nacionalista

O populismo distributivista

A curto prazo inexiste método mais fácil e direto de reconciliação popular que as promessas fáceis do populismo distributivista, pela decretação de salarios acima do incremento de produtividade, de benefícios sociais a expensas da capacidade de investir,

[5] No caso da liderança da Revolução brasileira houve deliberada aversão ao surgimento de personalidades carismáticas, preferindo-se acentuar mais a "continuidade do sistema", através do rodizio da liderança, que a "encarnação do sistema" numa liderança carismática. É essa uma das importantes distinções entre o autoritarismo brasileiro (que se poderia chamar de "democracia tutelar", não fosse a contradição terminológica) e as ditaduras convencionais. Estas habitualmente (a) não disciplinam o rodizio sucessório, (b) acentuam o culto da personalidade e (c) exigem lealdade pessoal à liderança, enquanto que no caso brasileiro existem restrições ao comportamento contestatório de grupos ou veículos de informação, mas inexiste repressão da liberdade individual ou exigência de lealdade pessoal à figura do líder.

assim como pelo congelamento ou subvencionamento de certos preços "políticos". O populismo distributivista foi tentado, com êxito, em vários países da América Latina e explica a durabilidade do "peronismo" na Argentina e do "getulismo" no Brasil. Este último foi uma forma de populismo moderado e sutil, preocupado mais com o melhoramento do "status" da classe trabalhadora do que com uma efetiva redistribuição de renda. A médio e longo prazo, o poplismo distributivista torna-se infenso ao desenvolvimento econômico, redundando em crescente pressão inflacionária, pelo excesso de demanda em relação à capacidade produtiva, e não raro em estagnação econômica, pela incapacidade de investir.

A hiperexcitação nacionalista

Um segundo método fácil de restaurar a comunicação popular é a hiperexcitação do "nacionalismo". Este é fenômeno muito mais complexo e a tentação mais perigosa.

Apesar da torrencial literatura a respeito, está ainda inadequadamente explicado o fenômeno sociológico da presente ressurreição do nacionalismo na América Latina, continente onde suas funções clássicas pareceriam obsoletas. Na Ásia e África, recentemente descolonizadas, essa função histórica é mais nítida e fundamental. Constitui o nacionalismo poderoso instrumento de afirmação de soberania nacional, sob contestação residual das metrópoles. Trata-se de cimento político para soldar, em coesão nacional, tribos, castas e religiões, expostas a graves forças centrífugas. É instrumento de afirmação de uma nova personalidade cultural e econômica.

Na América Latina, entretanto, essa fase formativa da soberania e da identidade nacional foi há muito transposta. De onde provém, portanto, a recrudescente popularidade do nacionalismo neste continente, cujo problema é menos a afirmação da soberania política do que a organização do desenvolvimento econômico, com um máximo de velocidade e um mínimo de compulsão?

É que a palavra nacionalismo possui três qualidades mágicas. Primeiramente, tem um valor simbólico agregativo, que dispensa explicar ou racionalizar posições. Em segundo lugar, tem poder coercitivo, expondo os céticos e dissidentes à pecha de impatriotismo. Em terceiro lugar, tem valor gratificatório, através do "gosto de discriminação", definido por Gary S. Becker, em importante estudo sobre a discriminação contra os negros nos Estados Unidos, com a noção de que "as pessoas discriminantes estão dispostas a

sacrificar o ganho material a fim de auferir um ganho psíquico".[6] Não é que deixem de maximizar sua satisfação. Apenas essa satisfação se compõe de uma renda material e de uma renda psíquica. Substitua-se o "gosto da discriminação" pelo "gosto do nacionalismo", e teremos uma chave psicológica para entendimento do fenômeno...

Uma quarta razão, talvez mais fundamental, é que o nacionalismo é essencialmente uma ideologia da classe média e tenderá a crescer à medida que se desenrole o processo, política e economicamente desejável, de formação de uma classe média na América Latina. É um epifenômeno doentio de um fenômeno saudável.

Uma das análises mais agudas do problema se encontra em "The Economics of Nationalism", de Albert Bretton.[7] As proposições de Bretton são as seguintes: a política nacionalista, a despeito de sua retórica desenvolvimentista, preocupa-se mais com redistribuir renda do que com produzi-la; especialmente, tende a redistribuir renda das classes pobres (que prefeririam renda real à renda psíquica), para a classe média; discrimina contra a agricultura e em favor da indústria, porque a propriedade e os empregos industriais são preferidos pela classe média; tende a favorecer a propriedade coletiva ou estatal, porque isto favorece a socialização de empregos para a classe média emergente, que encontra às vezes dificuldade em assegurar oportunidades de carreira. Donde o freqüente casamento do nacionalismo com o socialismo.

Poderíamos acrescentar que, a julgar por experiências históricas recentes, o nacionalismo, precisamente por ser uma ideologia discriminatória, favorece o dispêndio armamentista e estimula o militarismo.

Como ideologia de tipo preclusivo, é dificilmente compatível com a sociedade politicamente aberta, pois seu vigor é função direta do grau de intolerância. Não é preciso ir longe para demonstrar que, detrimentoso em termos de abertura política, é também, em larga medida, desnecessário para o desenvolvimento econômico.

Tendo exemplos domésticos, podemos até dispensar a análise internacional e histórica de tipos de desenvolvimento. Bastaria citar o exemplo de São Paulo, comparativamente a outros estados brasileiros. Sendo o menos "nacionalista" dos estados, pois que absorveu desinibidamente imigrantes, técnicos e capitais estrangeiros, foi

6 Gary S. Becker, "The Economics of Discrimination", Chicago University Press, 1957.
7 "The Economics of Nationalism", Journal of Political Economy, LXXII, 1964.

também o que teve desenvolvimento mais acelerado, ainda que outros estados tivessem dotação comparável, senão mais rica, de recursos naturais.

A Revolução de 1964 poderia, sem dúvida, ter optado pela exacerbação do nacionalismo, como instrumento de rápida recuperação do prestígio popular da liderança militar e tecnocrática. Esse efeito é exercido mediante a "deflexão do antagonismo": desvia-se a atenção popular das ineficiências ou arbitrariedades do Governo, ou da injustiça distributiva, para a influência espoliativa e diabólica dos agentes econômicos externos... Entretanto, se a Revolução exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará no longo prazo favorecendo o desenvolvimento econômico, e estará certamente comprometendo o futuro da sociedade politicamente aberta. Donde parecer correta a opção da Revolução em favor de um nacionalismo pragmático e não ideológico, com menor poder de mobilização mas também menor risco de intoxicação.

Se a reconciliação popular da Revolução não deve ser feita pelos caminhos fáceis do distributivismo ou da hiperexcitação nacionalista, que rumo seguir? Urge pensar um modelo de reconciliação democrática assente (a) na criação de um pluralismo econômico, como condição necessária, ainda que não suficiente, de pluralismo político; (b) na democratização da propriedade; (c) na execução de uma política social.

Pluralismo econômico e pluralismo político

Um dos problemas a resolver nesta fase de nossa industrialização é o da solitária confrontação entre a grande empresa estatal e a grande empresa estrangeira, a primeira operando em campos de infra-estrutura ou indústrias-de-base, exigentes de maciça concentração de capital, e a segunda nas indústrias de moderna tecnologia, exigentes de grande escala de produção. Essa confrontação entre o capitalismo de Estado e a grande empresa estrangeira encerra o perigo de exacerbar instintos nacionalistas e ânimo expropriatório, com prejuízo tanto para o desenvolvimento econômico como para a sociedade politicamente aberta.

Há duas soluções a tentar. A primeira é a aplicação de fórmulas associativas, que estabeleçam uma convergência de interesses, ao invés de um dualismo potencialmente conflitivo, entre os dois monolitos. São interessantes, neste sentido, e ricas de possibilidades, as fórmulas agora adotadas na grande petroquímica, onde se tem associado acionariamente o capitalismo de Estado, a empresa

estrangeira, a empresa nacional e também organizações internacionais, como a "International Finance Corporation". Igualmente interessante são as fórmulas de associação para a produção e industrialização de minérios, que congregam capitais de várias origens sob controle majoritário nacional público ou privado, como no caso do minério de ferro dos Carajás, do alumínio da Amazônia, da exportação de minério de ferro pelo porto de Sepetiba, e das usinas de aço e sinter em Vitória.

A outra fórmula é o fortalecimento do empresariado nacional, aquilo que os planos governamentais descrevem como o "Fortalecimento do Poder de Competição da Indústria Nacional". Assumem particular importância, no caso, as medidas de amparo à pequena e média empresa, tão essencial para o pluralismo econômico como este o é para o pluralismo político. Muita coisa se tem feito através do FINAME, do FIPEME, do FUNTEC e de várias resoluções do Banco Central, tendentes a facilitar à pequena e média empresa o acesso ao crédito, à tecnologia e à modernização de equipamento.

Problema correlato é a aplicação prudente e austera da legislação antitruste, como instrumento de preservação do pluralismo econômico. Nossa legislação a respeito tem permanecido letra morta e há inquestionáveis dificuldades de implementação. Em particular, a pequena dimensão do mercado, em alguns setores, assim como a necessidade de encorajar iniciativas pioneiras, tornam conveniente tolerarmos posições monopolísticas de caráter temporário. Estas devem, entretanto, ser transitórias e controladas. Boa parte da grita contra a "desnacionalização" e a "trustificação" poderiam ter sido evitadas mediante uma judiciosa aplicação da legislação antitruste às empresas estrangeiras, ou mesmo a grandes empresas nacionais sequiosas de cercear a competição.

Democratização da propriedade

Um segundo grupo de medidas de alargamento da participação popular no processo econômico e político se refere à democratização da propriedade, que vem assumindo três formas: a democratização do acesso à propriedade urbana, tarefa desempenhada satisfatoriamente pelo Banco Nacional de Habitação, que constituiu fator de estabilidade social muito maior do que se pensa; a ampliação do número de proprietários de terra, tarefa que infelizmente vem superando a capacidade administrativa e o impulso

também o que teve desenvolvimento mais acelerado, ainda que outros estados tivessem dotação comparável, senão mais rica, de recursos naturais.

A Revolução de 1964 poderia, sem dúvida, ter optado pela exacerbação do nacionalismo, como instrumento de rápida recuperação do prestígio popular da liderança militar e tecnocrática. Esse efeito é exercido mediante a "deflexão do antagonismo": desvia-se a atenção popular das ineficiências ou arbitrariedades do Governo, ou da injustiça distributiva, para a influência espoliativa e diabólica dos agentes econômicos externos... Entretanto, se a Revolução exercitar a opção "nacionalista" de popularização, não estará no longo prazo favorecendo o desenvolvimento econômico, e estará certamente comprometendo o futuro da sociedade politicamente aberta. Donde parecer correta a opção da Revolução em favor de um nacionalismo pragmático e não ideológico, com menor poder de mobilização mas também menor risco de intoxicação.

Se a reconciliação popular da Revolução não deve ser feita pelos caminhos fáceis do distributivismo ou da hiperexcitação nacionalista, que rumo seguir? Urge pensar um modelo de reconciliação democrática assente (a) na criação de um pluralismo econômico, como condição necessária, ainda que não suficiente, de pluralismo político; (b) na democratização da propriedade; (c) na execução de uma política social.

Pluralismo econômico e pluralismo político

Um dos problemas a resolver nesta fase de nossa industrialização é o da solitária confrontação entre a grande empresa estatal e a grande empresa estrangeira, a primeira operando em campos de infra-estrutura ou indústrias-de-base, exigentes de maciça concentração de capital, e a segunda nas indústrias de moderna tecnologia, exigentes de grande escala de produção. Essa confrontação entre o capitalismo de Estado e a grande empresa estrangeira encerra o perigo de exacerbar instintos nacionalistas e ânimo expropriatório, com prejuízo tanto para o desenvolvimento econômico como para a sociedade politicamente aberta.

Há duas soluções a tentar. A primeira é a aplicação de fórmulas associativas, que estabeleçam uma convergência de interesses, ao invés de um dualismo potencialmente conflitivo, entre os dois monolitos. São interessantes, neste sentido, e ricas de possibilidades, as fórmulas agora adotadas na grande petroquímica, onde se tem associado acionariamente o capitalismo de Estado, a empresa

estrangeira, a empresa nacional e também organizações internacionais, como a "International Finance Corporation". Igualmente interessante são as fórmulas de associação para a produção e industrialização de minérios, que congregam capitais de várias origens sob controle majoritário nacional público ou privado, como no caso do minério de ferro dos Carajás, do alumínio da Amazônia, da exportação de minério de ferro pelo porto de Sepetiba, e das usinas de aço e sinter em Vitória.

A outra fórmula é o fortalecimento do empresariado nacional, aquilo que os planos governamentais descrevem como o "Fortalecimento do Poder de Competição da Indústria Nacional". Assumem particular importância, no caso, as medidas de amparo à pequena e média empresa, tão essencial para o pluralismo econômico como este o é para o pluralismo político. Muita coisa se tem feito através do FINAME, do FIPEME, do FUNTEC e de várias resoluções do Banco Central, tendentes a facilitar à pequena e média empresa o acesso ao crédito, à tecnologia e à modernização de equipamento.

Problema correlato é a aplicação prudente e austera da legislação antitruste, como instrumento de preservação do pluralismo econômico. Nossa legislação a respeito tem permanecido letra morta e há inquestionáveis dificuldades de implementação. Em particular, a pequena dimensão do mercado, em alguns setores, assim como a necessidade de encorajar iniciativas pioneiras, tornam conveniente tolerarmos posições monopolísticas de caráter temporário. Estas devem, entretanto, ser transitórias e controladas. Boa parte da grita contra a "desnacionalização" e a "trustificação" poderiam ter sido evitadas mediante uma judiciosa aplicação da legislação antitruste às empresas estrangeiras, ou mesmo a grandes empresas nacionais sequiosas de cercear a competição.

Democratização da propriedade

Um segundo grupo de medidas de alargamento da participação popular no processo econômico e político se refere à democratização da propriedade, que vem assumindo três formas: a democratização do acesso à propriedade urbana, tarefa desempenhada satisfatoriamente pelo Banco Nacional de Habitação, que constituiu fator de estabilidade social muito maior do que se pensa; a ampliação do número de proprietários de terra, tarefa que infelizmente vem superando a capacidade administrativa e o impulso

motivacional do Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária; a democratização do capital das empresas, graças aos estímulos fiscais ao mercado de capitais, que começam a criar uma nova classe de acionistas, interessada na preservação da organização econômica; o acesso cada vez mais generalizado a bens duráveis de consumo, que simbolizam o ingresso na modernidade, decorrente da expansão dos mecanismos de financiamento do crédito ao consumidor.

O pluralismo econômico e a participação popular devem também ser encorajados pela abertura acionária das empresas. No caso da empresa estrangeira, a abertura do capital é particularmente urgente, até mesmo como seguro político contra o confisco, substituindo-se a nacionalização confiscatória pela nacionalização gradualista. No caso da empresa nacional, o propósito é mais geral: a disseminação da propriedade e a multiplicação de pontos de contato entre a empresa e a comunidade. A manutenção dos atuais incentivos fiscais às sociedades abertas é medida fundamental nesse contexto.

Se temos razão para nos orgulharmos do trabalho do BNH na democratização do acesso à casa própria, como fator de estabilidade social e geração de empregos, sobram-nos motivos de frustração ante o insucesso da modificação da estrutura da propriedade agrária. Segundo o censo do IBRA, em 1967, nada menos de 75% das propriedades eram minifúndios, disputando 13% da terra registrada, enquanto 2% do número de proprietários possuíam 50% da terra. A situação não parece ter melhorado desde então e no Nordeste agravou-se a tendência de concentração de terras, dado que, segundo o censo de 1970, o número de minifúndios aumentou como percentagem do total. Ainda que o objetivo saudável e confessado do Estatuto da Terra seja não desencorajar a produtividade, admitindo e preservando, portanto, a grande empresa rural (ou seja, o "latifúndio produtivo"), é forçoso reconhecer que a timidez e ineficácia da tributação vem garantindo a sobrevivência de latifúndios improdutivos, cuja terra poderia ser realocada para dar melhores oportunidades aos minifundiários ou aos camponeses sem terra. É temerário subestimar os perigos potenciais, para o regime político consensual, de um campesinato prenhe de frustrações, conquanto incapaz ainda de vocalização. E é tentador e fácil perfilhar-se uma postura "escapista", segundo a qual bastaria uma política agrária, sem reforma agrária. Ambas as coisas são necessárias.

O último, porém nem por isso o menos importante elemento do modelo de reconciliação democrática é a política social. Esta deve assentar sobre duas bases: uma política de distribuição de renda, que englobe tanto os aspectos salariais como os de eqüidade fiscal, e uma política de mobilidade social, centrada na oferta de educação, como fator de promoção social e de democratização de oportunidades, conforme se expôs nos capítulos 6 e 7.

Quase todas essas medidas, mais ou menos empiricamente, vêm sendo tomadas pela Revolução. O importante é dar-lhes um substrato motivacional e enquadrá-las no propósito consciente de aumentar o pluralismo econômico, como condição do pluralismo político e de viabilização da opção institucional pela sociedade aberta.

10.6) *O esforço de institucionalização política na Constituição de 1967*

O problema político que se coloca para validar a opção pelo sistema consensual da democracia participante como Executivo Forte é o da institucionalização política, i.e., a da transformação da estabilidade não-institucionalizada em "estabilidade institucionalizada".

A primeira tentativa de fazê-lo foi a Constituição de janeiro de 1967, que não chegou a ter vivência efetiva. Esta visava a regular os três problemas essenciais da institucionalização política: a redução do coeficiente de arbítrio, pela implantação do estado de direito; o disciplinamento do processo de substituição de liderança; a regulação da vida partidária para assegurar representação e legitimidade.

Com o Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, inaugurou-se um período de "recompressão" devido a uma conjugação de fatores. O detonador da crise, no tocante à classe política, foi sua relutância em aceitar na prática a redefinição das funções legislativas e a criação de um Executivo Forte, previstas na Constituição votada em janeiro de 1967. Diferenciaram-se no Legislativo duas tendências dissidentes: a tendência libertária, que visava a retornar ao modelo convencional de democracia representativa;

e a tendência revanchista, que aproveitando-se da frustração política e de insatisfações econômicas e sociais, visava à ressurreição do "nacional-populismo" anterior à Revolução. No tocante ao Poder Executivo, fator causal importante foi sua inapetência para o diálogo político necessário para a delicada tarefa de redefinir, sem desvalorizar, a função legislativa. Finalmente, as repercussões no Brasil do fenômeno mundial de fermentação estudantil, que assumiu seu apogeu com a crise de Maio de 1968, na França, e que levou a motins de rua, recrudescência do terrorismo e desafios ao sistema militar-tecnocrático.

O Presidente Costa e Silva, promulgador do Ato Institucional nº 5, de 13 de Dezembro de 1968, que restaurou e ampliou o "regime de exceção", manteve a intenção expressa de promover novamente a normalização democrática, mas não pôde cumprir seu propósito por encontrar dificuldades internas no setor militar, e externas pela radicalização de posições políticas e permanência da contestação subversiva. Intenção semelhante, sem chegar à propositura de medidas concretas de liberalização, foi enunciada pelo Presidente Garrastazu Médici em 7 de outubro de 1969, em seu primeiro discurso à Nação. A conjuntura foi entretanto julgada desfavorável e passou-se a dar absoluta prioridade à aceleração do desenvolvimento econômico, com inflação contida. A doutrina enunciada pelo Presidente Ernesto Geisel volta a acentuar a necessidade de "aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação da política de desenvolvimento e de segurança"; e, no tocante à relação entre desenvolvimento e segurança, preconiza a regra de "máximo de desenvolvimento possível com o mínimo de segurança indispensável".

Importa analisarmos primeiro o esforço de institucionalização frustrada da Constituição de 1967, para discutir em segundo lugar a exeqüibilidade e possível formulação de métodos de transpor, ao setor político, a experiência de gradualismo tão bem sucedida no do setor econômico.

A Institucionalização Frustrada

A institucionalização política da Revolução de 1964 foi primeiro tentada na Constituição de 1967, que refletiu três tendências modernas fundamentais: fortalecimento do Executivo, aceleração do processo legislativo, e disciplinamento da ação financeira e tributária.

O Executivo Forte

A Constituição de 1967, votada em 24 de janeiro de 1967, configura um Executivo Forte, com as características seguintes:

1. Iniciativa legislativa direta, em matéria de finanças e segurança nacional, e indireta, em virtude de leis delegadas.
2. Exclusividade na orçamentação da despesa e institucionalização do planejamento, cerceando-se, de um lado, pressões inflacionárias da clientela legislativa, e assegurando-se, de outro, observância de orçamentos-programa; ao mesmo tempo, acentuou-se o princípio da competitividade, pois que as empresas públicas ficariam sujeitas a critérios semelhantes aos das empresas privadas.
3. Redefinição do federalismo, pela correção da anarquia tributária, pela limitação da liberdade de endividamento dos Estados, e pela ampliação do direito de intervenção federal; em contraquadro, reforçaram-se os recursos financeiros dos Estados e Municípios, pela reforma tributária e através dos Fundos de Participação, ensejando-se-lhes, portanto, maior autonomia administrativa.

A instrumentação do Executivo Forte foi ainda complementada pela Lei de Segurança e pela Lei de Imprensa. Na primeira, (Decreto-Lei nº 314, de 13.3.1967) ampliou-se o conceito de segurança nacional, para abranger, além da figura convencional da agressão externa, as nóveis modalidades de desafio interno às instituições, através da subversão e da guerra revolucionária. Na segunda, promulgada em 9 de fevereiro de 1967, procurou-se compatibilizar o direito à liberdade de expressão com o reconhecimento da responsabilidade dos meios de comunicação, que não se deveriam transformar em veículos de propaganda subversiva, incitação ao pânico econômico e aviltamento das instituições.

Cabe notar, incidentemente, que aos Executivos modernos se abre uma nova opção, criada pelos meios de comunicação de massa. É a democracia plebiscitária, mediante apelo direto ao público, paralelamente aos veículos tradicionais da democracia representativa. A Constituição degaullista, na França, adota explicitamente o princípio do referendo, e possibilita a dissolução do Congresso pelo Presidente da República, misturando assim as características da democracia representativa com as da democracia plebiscitária. Não parece necessário, no Brasil, estabelecer outras limitações ao sistema representativo do que as consignadas na Constituição de

1967. É importante, entretanto, ter-se em vista que, mesmo sem formalização da democracia plebiscitária, a manipulação dos meios de comunicação de massa pode ser elemento, ao mesmo tempo, de comunicação popular e de fortalecimento do Executivo.

Correlatamente, na Constituição de 1967, foram também revistas as funções legislativas e disciplinado o sistema partidário.

O Legislativo moderador

Os grandes vícios do nosso sistema legislativo — à parte sua duvidosa representatividade, por fraudes eleitorais e abuso do poder econômico — eram (a) a inexistência de prazo fatal de votação e (b) a pulverização de recursos orçamentários a serviço do clientelismo e do regionalismo, mediante emendas ao orçamento de despesa; (c) a excessiva fragmentação partidária, que tornava inviável a aprovação de programas gerais de governo, pela necessidade de barganha entre coalizões partidárias instáveis e indisciplinadas. Na nova formulação, o Legislativo cede uma parcela da iniciativa legislativa e está sujeito a prazos fatas de votação. Essas restrições conformam-se às tendências modernas de fortalecimento do Executivo, respondendo à necessidade de (a) coordenação planejadora do desenvolvimento, (b) agilização do processo decisório, e (c) reconhecimento da crescente tecnificação dos estatutos legislativos.

Conquanto estruturalmente reformulado em função das exigências criadas pela tecnificação da administração e do planejamento, o Legislativo preservou, na Constituição de 1967, uma soma importante de atribuições, cujas virtualidades não chegou a explorar por desídia na votação de leis complementares.

O rico elenco remanescente de funções legislativas compreenderia: (a) a função tradicional de *representatividade* política, regional e classista; (b) a função *eleitoral* de escolha do Presidente da República; (c) o papel de grande *forum* de debates e investigação de problemas nacionais[8]; (d) a função de *revisão e emenda*

[8] A função do *debate*, como instrumento para canalizar as aspirações e críticas do povo, tem sido subestimado comparativamente à função política do *voto* conforme o fez notar o Deputado Daniel Faraco, o debate pode não mudar "o resultado da votação mas acaba, com o tempo, mudando a própria matéria submetida ao voto". O exercício do voto pode sofrer limitações, seja por questões de fidelidade partidaria, seja para não criar uma crise de governo; a arma do debate pode então ser eficaz para induzir futuras mudanças na posição do Executivo. Vide Daniel Faraco, Ciclo de Estudos sobre Problemas Brasileiros, Assembléia Legislativa-Rio Grande do Sul, 11.10.1973.

de projetos do Executivo; (e) o direito de *veto a iniciativas do Executivo*; (f) a função *programática*, traduzida na aprovação de orçamentos-programa, orçamentos pluri-anuais e Planos Nacionais de Desenvolvimento; (g) a *função* financeira, através de votação do orçamento consolidado de receita e despesa; (h) a função *fiscalizadora* das contas e do desempenho geral do Executivo. Além disso, pela formulação de Leis Delegadas, pode eficazmente controlar a ação do Executivo, traçando de antemão a moldura em que se devem enquadrar os tecnocratas em seus exercícios legiferantes.

As funções remanescentes do Congresso na Constituição de 1967 não são inexpressivas; apenas não foram exercitadas. Através das leis complementares e das leis delegadas, pode o Congresso bitolar adequadamente a ação do Executivo, ao invés de carpir o "esvaziamento" do Congresso. As exigências modernas de flexibilidade e descentralização, tornam inevitável a criação de subsistemas legislativos descentralizados, como o Conselho Monetário Nacional, capazes de decisões ágeis em matéria cambial e bursátil, as quais exigem sigilosidade e rapidez inalcançáveis num forum político. De outro lado, a redução da iniciativa parlamentar na propositura de leis parece ser um fenômeno mundial, em vista do fato de que a vasta maioria das leis na complexa sociedade moderna são leis *administrativas* antes que leis *políticas*.[9]

Representação e legitimidade — A função dos partidos

A Revolução não deve buscar legitimidade apenas na competência, mas esmerar-se em sancioná-la pela *representatividade*, função desempenhada pelos partidos políticos. É clara a lição da História, que nos é recordada por Huntington: "Somente lograram sobrevivência aquelas revoluções, díspares que sejam sob outros aspectos, que lograram institucionalizar-se através de um partido forte, como a chinesa, a mexicana, a turca, a russa."[10] O mesmo se pode dizer das revoluções comunistas em geral, que consoante a lição de Lenine, buscam depressa uma rígida institucionalização partidária. E, acrescenta Huntington: "A função do Partido é organizar a participação, agregar interesses, servir de intermediário entre as forças sociais e o Governo. Ao desempenhar essas funções, o partido reflete necessariamente a lógica da política e não a lógica

[9] Vide Roberto de Abreu Sodré, o Parlamento no Estado Moderno, Seminário sobre problemas brasileiros, Congresso Nacional, 1973, pgs. 14-15.

[10] Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 91.

da eficiência." Sem os partidos, agregadores de interesses *gerais*, enquanto os grupos de pressão articulam interesses *setoriais*, corremos o risco de cair num "Estado pretoriano", característico das sociedades em que os diversos grupos procuram exercer um papel político direto, lutando pela defesa de seus interesses e pela distribuição de poder e "status".

É curioso que os partidos, como aglutinadores de interesses em escala nacional, são instituições relativamente recentes, surgidas, como foram, para regular, a partir de meados do século XIX, a participação da massa na política. Os partidos da Revolução Francesa eram apenas claques legislativas, ou combinações regionais, da mesma forma que antes se conheciam grupamentos religiosos ou claques familiares, como os partidários das Rosas Branca e Vermelha, e mais tarde os "Cabeças-Redonda" do Longo Parlamento. Talvez os "whigs" e os "tories" da Grã-Bretanha, ao fim do reinado de Carlos II, sejam os autênticos precursores do bipartidarismo político da Grã-Bretanha.

Algumas das tradicionais funções partidárias, é verdade, sofreram erosão com a emergência da modernidade e, sobretudo, dos meios de comunicação de massa. Como produtor de insumos informáticos e veiculadores de reclamações, os partidos sofrem a concorrência das "pesquisas de opinião" baseadas em amostragens representativas; como aglutinadores de interesses, surgem na arena os *"grupos de pressão"*. Articulam-se hoje, com grande poder de expressão, poderes não-institucionais, paralelos às organizações partidárias, como o poder estudantil, o poder empresarial, o poder sindical, o poder militar, e o poder clerical. A comunicação da liderança com o povo pode ser feita hoje cada vez mais diretamente pelos meios de comunicação de massa, notadamente a televisão, que facilita o surgimento da "democracia plebiscitária", que De Gaulle praticou com bastante êxito.

Tudo disto e posto, restam aos partidos políticos duas funções insubstituíveis. A primeira é assegurar *continuidade* ao sistema; a segunda é aglutinar *lealdades*, ou seja, criar uma afeição *sistêmica*.

O sistema revolucionário já conseguiu apreciável êxito na legitimação do regime através de sucessivas vitórias do Partido do Governo em eleições legislativas. Os problemas remanescentes são: 1) induzir-se o Legislativo a aceitar a modernização de suas funções, abandonando o saudosismo clientelesco e exercendo suas virtualidades de poder revisor de leis, fiscalizador do Executivo, debatedor dos grandes temas nacionais e eleitor do Chefe da Nação; 2) enco-

rajar-se maior tecnificação do Legislativo, através da delegação de poderes às comissões técnicas; 3) melhorar o sistema de recrutamento e cooptação da classe política.

A organização partidária

Os dispositivos referentes ao regime partidário visaram a estabelecer um meio-termo entre o partido único, característico dos regimes de mobilização, e a proliferação partidária, de ineficiência comprovada nos regimes políticos consensuais da América Latina. Cabe notar, aliás, que as grandes democracias operantes — Estados Unidos e Grã-Bretanha — praticam "de facto" um regime bipartidário, dada a inexpressividade de outros agrupamentos políticos. O pluripartidarismo só tem demonstrado funcionalidade na Escandinávia e nos Países-Baixos, onde a homogeneidade da cultura política e do nível econômico favorece a estabilidade institucional. Na Itália, França e demais países latinos predomina um multipartidarismo imobilista, gerador de instabilidade política.

No caso brasileiro, o Estatuto dos Partidos e a Constituição de 1967 pressupunham um partido dominante, o do Governo, e um partido de oposição, antepondo-se exigências complexas porém não proibitivas, ao estabelecimento de novos agrupamentos partidários, desde que respondessem a um desejo inquestionável e ponderável de representação política, não atendível por subgrupos partidários. O bipartidarismo inicial, esperava-se, resultaria numa atitude mais programática e menos personalista, ou regionalista, dos partidos.

O mecanismo eleitoral da Constituição de 1967

A Constituição previa *eleição indireta*, por colégio eleitoral, para a Presidência da República, e *direta* para o Poder Legislativo assim como para os demais níveis do Poder Executivo. Aliás, o processo de eleição indireta, ao nível presidencial, parece ser o de aplicação mais genérica, praticando-se, em 58 dos 89 países listados até 1967 como nações independentes.[11] No caso brasileiro, o caráter extremamente divisionista das eleições presidenciais, a paralisia administrativa resultante das longas campanhas eleitorais, o resíduo de animosidade dos pleitos, a competição demagógica dos candidatos, porfiando-se em promessas inviáveis — o que levou o eminente professor Afonso Arinos a qualificar a campanha presidencial

11 Paulo Sarasate, *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1967, pp. 94-102.

de "plebiscito de demagogos" — aconselham uma experimentação mais prolongada das vantagens e desvantagens do sistema indireto. Suas únicas contra-indicações são: (1) a diminuição do sentido de participação popular na política, que privaria o Supremo Mandatário da autoridade provinda da unção do voto popular; (2) o risco de assimetria, de vez que os governadores eleitos por voto popular poderiam considerar-se mais representativos que o chefe da Nação, eleito por voto indireto. Quanto ao primeiro argumento, cabe observar que mais importante que alargar a participação popular na política é preparar as instituições para absorvê-la. Quanto ao segundo argumento, cumpre notar que os governadores popularmente eleitos poderiam participar no Colégio Eleitoral, e aqueles que, no exercício da governança somassem à unção eleitoral um bom desempenho executivo tenderiam a tornar-se candidatos naturais ao munus presidencial. Não é além disso inconcebível examinar-se, de futuro, a instituição de um "referendo plebiscitário", para o reconhecimento popular do Presidente eleito.

Mais importante talvez, seria alargarmos a representatividade do Colégio Eleitoral. Este, além do Congresso Nacional, abrange delegados das assembléias legislativas estaduais, com vistas a assegurar ponderação e presença aos interesses regionais. O projeto de Constituição de 1967 continha também uma idéia interessante, abandonada durante os debates. Essa era o enriquecimento do Colégio Eleitoral com a participação minoritária de delegados eleitos por organizações profissionais, ou seja, a inserção de elementos grupais ou classistas, que refletissem mais diretamente interesses econômicos e profissionais. Um exagerado preconceito anticorporativista impediu a inserção desse contingente no colégio eleitoral, que lhe aumentaria a representatividade, e condimentaria a escolha resultante de barganha política pela concretitude de interesses técnico-profissionais. É óbvio, porém, que no Colégio Eleitoral deveriam predominar fortemente os membros do Congresso Nacional, pois seria uma das suas mais importantes funções políticas e constituiria traço de ligação entre o presidencialismo e o parlamentarismo.

O debate continua aberto no tocante à substituição das lideranças estaduais, porquanto as eleições diretas, previstas na Constituição de 1967, tiveram sua aplicação suspensa nas eleições de 1970 e 1974.

Há os que, um pouco por amor à simetria — um pouco por entenderem que o despreparo do eleitorado, o perigo de faccionismos traumatizantes, e o perigo do "plebiscito de demagogos", que apontamos no caso das eleições presidenciais, se fazem igual-

mente presentes ao nível estadual — prefeririam manter *indireta* a eleição dos governadores. Os argumentos são inconvincentes e a recente experiência, inconclusiva. No período Castelo Branco, houve governadores eleitos popularmente e governadores cooptados por eleição indireta, sem que se tenha registrado nítida superioridade, em termos de "performance" executiva, destes sobre aqueles. Reduziu-se assim a participação popular, sem aperfeiçoamento dos critérios de seleção.

Ao nível estadual, as pessoas estão suficientemente próximas, as questões são suficientemente concretas, e o escopo da deformação demagógica — atenta a nítida predominância atual do Poder Central nas questões financeiras — é suficientemente limitado para tornar possível a manutenção do sistema de eleições diretas. Ao nível municipal, conviria certamente expandir-se o grau de participação popular, admitindo-se inclusive o voto dos analfabetos, que se pronunciariam sobre pessoas atingíveis e problemas locais imediatos, tanto mais quanto a influência do rádio transistorizado, da televisão e do cinema, diluem cada vez mais a fronteira de informação entre o analfabeto e o alfabetizado.

O recrutamento da classe política

O problema do recrutamento da classe política abre a velha questão do voto *distrital* "versus" voto *proporcional*. É fascinante lembrarmos que a querela vem desde o Império, quando em famoso debate, em 1855, o Marquês de Paraná invectivava o sistema de "voto proporcional" como trazendo o "voto de enxurrada", enquanto Eusébio de Queiroz enxergava no "voto distrital" um meio de tripular o Congresso com "notabilidades de aldeia". Aproximadamente ao mesmo tempo, se registrava na Inglaterra o grande debate entre John Stuart Mill, um liberal de esquerda, e Walter Bagehot, um liberal de direita. Bagehot enxergava o voto distrital como o meio mais apropriado de levar o Parlamento a cumprir sua dual função: a de facilitar a ação do governo, pelo partido da maioria, e o de criticar o governo, pela minoria. Stuart Mill, de outro lado, se preocupava mais com a *representatividade* do que com a *eficácia;* o voto proporcional registraria com muito maior sensibilidade as nuanças de opinião e ensejaria maiores oportunidades às minorias.[12]

12 Carl Friedrich, *La Démocratie Constitutionelle*, Presses universitaires de France, Paris, 1958.

O Brasil se apegou mais à tradição européia continental do voto *proporcional*, que à tradição anglo-saxônica do voto *distrital*. Este tende a levar a um *bipartidarismo* de fato, enquanto aquele favorece a *proliferação partidária*. Nos países latinos, marcados por heterogeneidades econômicos e culturais, caracterizados por agressivo individualismo, o pluri-partidarismo tem resultado em proliferação partidária e coalizões instáveis, que os tornaram quase ingovernáveis, exemplos pitorescos, na Europa, de "democracia convulsa" e, na América Latina, de "democracia intermitente".

O sistema previsto na Constituição de 1967 e na Lei dos Partidos parece razoável e realista. O pluripartidarismo é adimtido *de jure*, e o bipartidarismo encorajado *de fato*. O partido do governo opera como *partido "hegemônico"*. Carecíamos, com efeito, de um disciplinamento de nossa anarquia partidária. Esse disciplinamento provirá: a) da nitidez programática a que o bipartidarismo obriga — ou se aceitam as responsabilidades do programa de governo ou se opta pela oposição, com maior liberdade mas também maior desconforto; e b) do requisito de fidelidade partidária.

Persistem, entretanto, tensões no sistema. O bipartidarismo se compagina melhor com o voto distrital do que com o proporcional. E a infinda e aborrecida querela das sublegendas seria drasticamente circunscrita, se adotado o voto distrital. Qualquer agenda de aperfeiçoamento político deveria assim incluir, como item prioritário, a implantação do voto distrital, possivelmente sob forma *mista*, segundo o sistema alemão, no qual metade do Congresso é eleito por voto distrital, e metade segundo as listas de escrutínio do partido. Conciliar-se-iam, assim, como queria Bagehot, a *ação* e a *crítica*, e ao mesmo tempo não se esqueceria o pleito de Stuart Mill em favor da *representatividade*. A vantagem do voto distrital é compromissar o legislador com interesses concretos e torná-lo responsável pelos resultados de ação legislativa perante um auditório mensurável. O voto proporcional enseja o surgimento de demagogos e ideólogos que agitam as frustrações das massas e, pela necessidade de compor facções e interesses demasiado díspares, acabam reduzindo o debate político ao mínimo denominador comum, como por exemplo, liberalismo versus autoritarismo, nacionalismo versus cosmopolitismo, num total descompromissamento com os problemas cruciais e concretos da nação e da região. O perigo de corrupção, que depende aliás menos da extensão do distrito que da capacidade de proselitismo financeiro do candidato, poderia ser obviado, seja através do Fundo Partidário, previsto em nossa legislação, seja através de um controle mais estrito dos gastos eleitorais.

10.7) Problemas métodos da normalização institucional

A institucionalização revolucionária objetivada na Constituição de janeiro de 1967 teve curta duração. O Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, e vários dos Atos Complementares que se lhe seguiram, restabeleceram um "estado de exceção". Cabe examinar a exeqüibilidade e conveniência de um planejamento da descompressão, que deveria ser primeiramente gradualista, para evitar a dupla alternativa de "relapso no caos" ou de "recompressão autoritária", e em segundo lugar *condicionado*, tendo em vista a situação internacional, e particularmente a situação regional, que pode exigir, em determinadas circunstâncias, absoluta prioridade para o problema de segurança comparativamente ao do desenvolvimento e ao da institucionalização política.

A importância de se examinarem métodos de redução do "coeficiente de arbítrio" deriva de que este pode transformar-se numa "disfunção", quando tende a reduzir a eficácia do sistema e a criatividade individual, pela rarefação (a) dos insumos informativos prévios à decisão; e (b) dos insumos críticos necessários à revisão das decisões. Além disso, conforme o aforismo de Lord Acton "o poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente".

Frente ao problema de normalização institucional, distinguem-se quatro atitudes diferentes nos meios políticos e administrativos. Alguns defendem a teoria das "ordens paralelas", aceitando uma coexistência mais ou menos indefinida de duas ordens — a ordem *constitucional* e a ordem *institucional*, o que conflitaria com o próprio objetivo de normalização; outros propugnam a simples inclusão dos dispositivos do Ato Institucional nº 5 do texto constitucional, o que equivaleria a perpetuar a temporariedade do "estado de exceção"; outros desejariam o retorno à Constituição de 1967, enquanto alguns membros do partido da oposição propõem um retorno à democracia formal da Constituição de 1946.

Parece mais realista e produtivo examinar-se, nos eventos que se seguiram à Constituição de 1967, aquilo que a experiência revela ser exigência razoável para manutenção da estabilidade política, e aquilo que representou reação episódica à ameaça de perturbação da ordem ocorrida em 1968.

As modificações em relação à situação herdada da Constituição de 1967 foram em parte *institucionais* e em parte *atitudinais*.

Entre os aspectos *atitudinais* figuram (a) a aplicação sistemática de censura à imprensa e meios de comunicação de massa,

fora dos casos previstos na lei de imprensa; (b) o recurso freqüente e preferencial a decretos-leis, contornando o debate legislativo; (c) o relativo isolamento do Legislativo em relação ao processo de formação de decisões na esfera executiva, traduzido no dificultamento à formação de Comissões de Inquérito e rarefação dos contatos entre os Ministros de Estado e as Comissões Parlamentares; (d) o desprestígio da vida partidária, pela ausência de consulta regular do Executivo aos líderes partidários, previamente à cristalização de decisões políticas. Tratando-se de questões atitudinais, sua correção ou atenuação depende essencialmente do estilo pessoal do governante, de sua apetência em relação ao diálogo político e de sua disposição de aumentar o insumo crítico e o sentido de participação dos organismos afetados.

Mais difícil é o problema propriamente *institucional*. Institucionalmente, as principais alterações foram:

— prorrogação, sem prazo limite, da faculdade de suspensão de direitos políticos e de cassação de mandatos, mediante processo sigiloso e decisão individual do Presidente da República;
— a suspensão de garantias de "habeas-corpus", em caráter genérico, nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular;
— a suspensão de garantias da magistratura;
— suspensão das eleições diretas para governanças estaduais (Emenda Constitucional nº 2, de 3 de dezembro de 1972);
— ampliação do número de municípios considerados de interesse para a segurança nacional e portanto subtraídos ao processo político-eleitoral.

Sob o ponto de vista do sistema militar de segurança, percebe-se nítida graduação de importância nesse elenco de restrições. As três primeiras são tidas como necessárias à "produção de segurança", enquanto as duas últimas parecem refletir mais uma conveniência política temporária.

Compreende-se a preocupação que tiveram os autores do Ato Institucional nº 5 em manter viva a cominação da cassação, à vista da persistência, ao longo do ano de 1968, de contestações anti-sistêmicas, que nada tinham a ver com o processo democrático de dissenção "dentro do sistema". Afinal de contas, a democracia pode ser liberal sem ser suicida, e deve ter meios de defender-se contra os que usam as franquias do sistema para destruí-lo.

Compreende-se também — embora aqui o argumento se torne mais duvidoso — a insatisfação de certos líderes militares com o dispositivo do artigo nº 151 da Constituição de 1967, que institucionalizava o poder de suspensão de direitos políticos, subordinando-o entretanto a uma declaração do Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República.

Esse dispositivo da Constituição de 1967 encontra precedente no artigo nº 14 da Constituição alemã, o chamado documento de Bonn, de 1949, que prevê também uma defesa contra a contestação anti-sistêmica — no caso, o perigo de ressurgimento nazista. Esse dispositivo é ainda mais abrangedor que o previsto em nossa Constituição de 1967, exigindo-se porém que a perda de direitos fosse ditada pelo Tribunal Constitucional Federal.[13] O que parecia insatisfatório quando do restabelecimento do estado de exceção, pelo Ato Institucional nº 5, foi a subordinação de uma medida política de defesa de Estado a uma Corte exclusivamente jurídica — o Supremo Tribunal Federal — o qual, ao contrário da Corte Suprema norte-americana, que profere julgamentos políticos, sói confinar-se a um jurisdicismo assaz formalista. Marchou-se, entretanto, para uma radicalização antijurisdicista, de vez que a proscrição de direitos políticos passou a se fazer mediante processo sigiloso, sem direito de defesa, e sem se limitar ao tempo o exercício desse poder de exceção. Esse grau de arbítrio não parece indispensável à sobrevivência revolucionária. É de justiça reconhecer, porém, que os drásticos dispositivos do Ato Institucional nº 5 têm sido usados com extrema prudência e moderação.

Uma forma de conciliar as exigências de preservação do sistema com uma desejável redução do *"coeficiente de arbítrio"* seria a criação de uma *Corte Constitucional*, com competência exclusiva para julgar, em instância única, casos da espécie, assegurada defesa.

A Corte Constitucional, denominação existente, com outras finalidades, na tradição italiana, seria um tribunal político, presidido

13 "Perde os direitos fundamentais de liberdade de opinião, especialmente de liberdade de imprensa (art. 5, inciso 1), a liberdade de ensino (art. 5, inciso 3), a de reunião (art. 8), de associação (art. 9), o sigilo das comunicações postais, telegráficas e telefônicas (art. 10), assim como o direito de propriedade (art. 14) e o de asilo (art. 16, inciso 2), quem, para combater o regime fundamental de liberdade e democracia, abuse dos citados direitos. Essa perda de direitos e sua extensão serão ditadas pelo Tribunal Constitucional Federal". Constituição da República Federal da Alemanha, art. 14.

pelo Presidente da República, e tendo como membros um Ministro do Supremo Tribunal Federal, designado pelos seus pares, o Ministro da Justiça, o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os líderes da Maioria e Minoria das duas Casas do Congresso. A decisão deixaria então de ser pessoal, após municiamento pelos órgãos de segurança, para incluir pontos de vista jurídicos e políticos.

Uma *segunda* possibilidade de redução da área de arbítrio se cinge ao instituto do "habeas-corpus", o qual aliás não faz parte da tradição jurídica continental e latina, onde os direitos individuais são preservados pelo rito processual, sendo antes um transplante da tradição anglo-saxônica. A suspensão do "habeas-corpus" poderia ser limitada aos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, capitulados no Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, ressalvando-se entretanto que essa suspensão não se aplicaria ao excesso de prazos processuais. Quanto "aos crimes contra a ordem econômica e social popular", não parece ser justificável a "suspensão" do "habeas-corpus" quanto à liberdade pessoal, continuando suspensa essa garantia apenas no tocante ao trancamento ou interrupção do processo.

Uma *terceira* possibilidade de redução da área de arbítrio refere-se ao tratamento do Poder Judiciário, o qual, com a suspensão das garantias da magistratura pelo Ato Institucional nº 5, deixou de ser na prática um poder independente. Trata-se de uma evolução, mais ou menos drástica, do sistema americano de três poderes, para o sistema continental europeu, em que a administração da Justiça é uma função do Executivo.

O Poder Judiciário colocou para a Revolução sérios problemas. Foi o único poder intocado, até o Ato Institucional nº 5, e permaneceu talvez o mais rotineiro de todos. Apesar de ter adotado praxes modernas de recrutamento por concurso, e criado normas de auto-policiamento ético, não se modernizou em seus processos, e como profere julgamentos tardios, mais nega justiça que distribui justiça. Entretanto, se ao Judiciário cabe proteger os direitos dos cidadãos contra os abusos do Estado, não pode ela ficar à mercê do Executivo.

A linha conciliatória entre o arbítrio do Príncipe e a Justiça do Cidadão seria a restauração das garantias da magistratura, as quais poderiam contudo ser suspensas em casos individuais, por processo movido perante a Corte Constitucional.

Admitindo que seja possível reduzir o *"coeficiente de arbítrio"*, resta saber se as categorias constitucionais convencionais outorgam suficiente flexibilidade ao Estado para enfrentar situações anormais. O corpo da Constituição Brasileira regula o *estado de direito*; o capítulo sobre o Estado de Sítio configura o *estado de exceção*, e o Ato Institucional nº 5 estabelece, por tempo indefinido, o *"estado de arbítrio"*. Talvez fosse oportuno buscar-se regulamentar uma nova categoria, o "estado de emergência", que a Constituição degaullista configura em seu famoso artigo 16. Dir-se-á que o estado de sítio é por si mesmo abrangente das situações que configurariam o Estado de Emergência, sendo essa aliás uma das razões de sua rejeição quando das discussões preliminares à Constituição de 1967. A objeção não é totalmente bem fundada. O estado de sítio em sua concepção clássica: 1) alcança apenas as hipóteses extremas da *comoção intestina* ou *guerra*, menos prováveis, nas condições atuais, do que formas mais sutis de conflito ideológico, como as greves político-ideológicas ou o terrorismo urbano; 2) refere-se a regiões específicas e fica a cargo de agentes específicos de execução. O estado de emergência teria conceituação mais flexível, mas sua proclamação teria de ser aprovada pela Corte Constitucional, por proposta do Presidente da República, ouvindo o Conselho de Segurança Nacional, na qual se especificariam os preceitos legais e constitucionais suspensos. Seria enviada justificação ao Congresso das medidas porventura tomadas com o propósito de obviar modalidades "não convencionais" de contestação do sistema.

O "estado de emergência", cuja mais recente formulação é o artigo 16 da Constituição degaullista, seria uma terceira modalidade de "ditadura constitucional", ou seja, de alargamento temporário do arbítrio executivo, diferente quer da "lei marcial", característica dos "sistemas de direito judiciário", dos países anglo-saxões, quer do "estado de sítio", característico dos sistemas teuto-latinos de "direito codificado". Aproxima-se mais dos "poderes extraordinários", invocados pelo Governo Federal norte-americano, em casos de crise militar, e que Franklin Roosevelt, enfrentando contestação oriunda da Corte Suprema, utilizou também na grave emergência econômica da Grande Depressão dos anos trinta.[14]

14 Carl J. Friedrich, *La Démocratie Constitutionelle*, op. cit., pp. 413-414. Vide também Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship*, Princeton University Press, 1948, cap. XIX.

O mecanismo de declaração do "estado de emergência" pela Corte Constitucional, destina-se a atender a um dos requisitos clássicos da "Ditadura Constitucional", a saber, que a identificação de uma situação crítica, configurada como "estado de emergência", não seja exclusivamente do Chefe do Executivo e seu gabinete, mas envolva a participação de representantes do Judiciário e do Legislativo. A obrigação de informar o Congresso sobre as medidas tomadas visa indiretamente a atender ao segundo requisito, a saber, que as limitações do "estado de direito" não se prolonguem indefinidamente, o que *transformaria a "ditadura constitucional" em ditadura inconstitucional.*

É preciso reconhecer francamente que os conflitos de classe nas sociedades industriais modernas e a confrontação de sistemas ideológicos criam novos e sutis desafios, diferentes daqueles contemplados nos institutos jurídicos clássicos: a "lei marcial" saxônica, ou o "estado de sítio", da tradição teuto-latina.

É a essas novas realidades que o "estado de emergência" se destina a atender. Paradoxalmente, bem como notou Carl Friedrich, "a ditadura constitucional" que, na aparência é uma contradição em termos, representa o último recurso do constitucionalismo.

10.8) *Uma estratégia gradualista de descompressão*

Admitida a conveniência de uma estratégia gradualista de descompressão, convém examinar os princípios que deveriam norteá-la. Indicações válidas de uma metodologia visando simultaneamente a "maximimar a velocidade de descompressão e minimizar os riscos da recompressão" se encontram no seguinte roteiro sugerido pelo Professor Wanderley Guilherme dos Santos[15]:

1) A política de descompressão deve ser uma política *incrementalista*, executada por aproximações sucessivas.
2) Deve-se evitar a cumulatividade dos desafios, com liberações específicas antes que genéricas, e desencorajando-se o "uso desabrido dos comportamentos liberados".
3) Urge implantar procedimentos compensatórios, de modo que "simultaneamente ao abandono gradativo dos instrumentos de coerção se deflagrem processos de mobilização de lealdade via persuasão".

[15] Vide Wanderley Guilherme dos Santos, Estratégias de Descompressão Política, Seminário sobre Problemas Brasileiros, Congresso Nacional, 1973, pgs. 13-21.

Algumas das possíveis medidas de descompressão gradualista, e a metodologia adequada para fazê-la, já foram anteriormente discutidas. Como agenda seqüencial, poder-se-ia pensar na restauração das garantias do judiciário, na circulação de informação e manifestação de opinião, na ampliação da comunicação do Executivo com o Legislativo, na revitalização partidária, na restauração do "habeas-corpus", na liberalização do processo eleitoral ao nível estadual e municipal, e na regulamentação moderadora e precisa do uso dos instrumentos específicos de coerção ainda remanescentes.

10.9) *À guisa de conclusão*

A análise da evolução econômica e política da Revolução no último decênio enseja as seguintes conclusões:

1) O Brasil desenvolveu um modelo de *desenvolvimento econômico* com razoáveis perspectivas de auto-sustentação. Está começando a enfrentar o desafio do *desenvolvimento social,* através de um complexo de medidas destinadas a compatibilizar o desenvolvimento acelerado com melhor distribuição de renda. Em ambos os casos, a sistemática adotada foi gradualista.
2) O Brasil deve buscar "institucionalizar a estabilidade política", sem a qual a continuidade do desenvolvimento econômico estaria ameaçada. A intervenção militar, apenas *moderadora* em períodos passados da história brasileira, tornou-se hoje *estabilizadora* e *reformista,* mas não pretende nem deve tornar-se *autocrática.*
3) A legitimação do sistema revolucionário, cujo grau não deve ser subestimado em vista da sanção popular conseguida em várias eleições legislativas, está sendo lograda principalmente através de *eficacia* administrativa. Essa legitimação proveio inicialmente da contribuição do sistema para reversar uma situação catastrófica, confirmou depois pelo impulso *reformista* e está hoje reforçada pelo sucesso *desenvolvimentista.*
4) O bem precioso da estabilidade política foi, porém, alcançado em parte por uma redução no grau de participação popular no processo político. Sendo essa situação transitória, é urgente melhorarmos o nível de institucionalização

política, a fim de criar e de acomodar demandas maiores de participação e criar mecanismos permanentes de legitimação e lealdade sistêmica.

5) O problema prático imediato é conciliar as existências de *segurança e preservação revolucionária*, com a redução do *coeficiente de arbítrio*. O arbítrio excessivo passa a ser uma *disfunção*, pela diminuição de insumos informáticos e críticos. Para a redução do *coeficiente* de arbítrio, foram sugeridas várias medidas com a criação de uma Corte Constitucional, para problemas tais como direitos políticos e suspensão de garantias individuais, a restauração qualificada do direito de "habeas-corpus" e proclamação do "Estado de Emergência".

6) A substituição da liderança, ao nível presidencial, continuar-se-ia efetuando segundo voto indireto, ampliando-se porém o colégio eleitoral, para incluir além de delegados das assembléias estaduais, representantes de grupos profissionais, assegurada ampla maioria ao Congresso Nacional no corpo eleitoral. Buscar-se-ia ampliar o grau de participação política popular, pela restauração do voto direto para as lideranças estaduais e pela extensão do voto aos analfabetos nas eleições municipais.

7) A institucionalização política deveria também ser buscada:

a) no efetivo exercício, pelo Congresso, das funções revisora, fiscalizadora e crítica dos legislativos modernos;

b) na dinamização da vida partidária, parecendo aconselhável praticar-se um sistema bipartidário, com um partido hegemônico e um partido de oposição, evitando-se os dois extremos de *proibição* e de *facilitação* do pluripartidarismo;

c) pela implantação de um sistema misto de voto *distrital* e voto *proporcional*.

A estratégia proposta de gradualismo no desenvolvimento político, configura uma teoria da "descompressão controlada". Baseia-se ela no conceito de que não há democracia sem correr riscos, cingindo-se o problema de restauração democrática a aceitar "riscos calculados" sem incorrer em "riscos apocalípticos". Procurar-se-ia ajustar o ritmo desejável de aumento da *participação popular* ao *incremento possível* do grau de institucionalização política.

A implementação de um modelo de desenvolvimento democrático exige lutarmos contra os inimigos da *sociedade aberta* que, em todas as épocas e todos os países, acenam com soluções simples e falsas. No campo *político*, há o demagogo, que promete soluções mágicas e o radical, que se propõe substituir as instituições ao invés de reformá-las.

No campo *social* há o conservador hedonista, que defende intransigentemente o conforto e as injustiças do "status quo"; e o socialista romântico, que quer distribuir mais do que a sociedade pode produzir. No campo *econômico* há o pseudo-nacionalista, que almeja os resultados da sociedade aberta, mas perfilha os métodos da sociedade fechada, e cruelmente priva as classes pobres de melhoria na renda real a fim de saborear uma renda psíquica: o "anti-darwinista", que detesta a seleção competitiva e prefere a tranqüilidade do seio estatal; e o ideólogo, que confunde aspirações com possibilidades, planos com "performance", e acaba prisioneiro da inflação e da estagnação.

Se quiséssemos descrever de maneira tersa a missão da elite modernizante nesta época de nosso desenvolvimento, poderíamos dizer, como o Presidente Kennedy, "que devemos ser idealistas pragmáticos", i.e., idealistas sem ilusões. Pois só assim escaparemos ao perigo de sermos um povo com muitas visões e pouca visão...